

Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2017). *Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/31). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51840-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 24. März 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme	3
I.	Frage 1 (Geltungsdauer der Förderrichtlinie).....	3
II.	Frage 2 (Rückforderung von Zuwendungen)	5
	1. Kein Eintritt einer auflösenden Bedingung gem. §§ 49a Abs. 1 Satz 1, 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG	6
	2. Keine Verpflichtung zur Aufhebung des Fördermittelbescheides wegen Auslaufens der Förderrichtlinie	6
III.	Frage 3 (Grundlagen der Zuwendungen an parteinahe Stiftungen).....	7
IV.	Frage 4 (Antragsverfahren, insbesondere Nachweise).....	9
V.	Frage 5 (Wechsel von der Projekt- auf die Basisförderung)	11
VI.	Zusammenfassende Schlussbemerkung	12

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, im Zusammenhang mit den – wie auch in den Haushalten der Jahre zuvor in ähnlicher Weise – im Haushaltsgesetz 2017/2018 (Einzelplan 20, Titel 684 10)¹ vorgesehenen „Zuschüssen für laufende Zwecke der politischen Bildungsarbeit der den Parteien nahestehenden Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen im Land Brandenburg“ folgende Fragen zu beantworten:

1. Bis 2015 befand sich zusätzlich zum jeweiligen Ansatz im Haushaltsplan eine vom Ministerium des Innern und für Kommunales erlassene Förderrichtlinie in Kraft. Wurde die Geltungsdauer der Richtlinie nach Ziffer 6 der Richtlinie ordnungsgemäß verlängert und wie erfolgte gegebenenfalls die Veröffentlichung?
2. Falls die Geltungsdauer nicht ordnungsgemäß verlängert wurde, können die nach dem 31. Mai 2015 ausgezahlten Zuwendungen zurückgefordert werden?

¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 20. Dez. 2016 (GVBl. I Nr. 33).

3. Nach welchen gesetzlichen Grundlagen werden finanzielle Zuwendungen an parteinahe Stiftungen und kommunalpolitische Vereinigungen im Land Brandenburg vergeben?
4. Welche Antragsunterlagen sind im Einzelnen von einer neu gegründeten parteinahen Stiftung bzw. kommunalpolitischen Vereinigung zur erstmaligen Beantragung einer Zuwendung vorzulegen und welche Anforderungen können auf welcher gesetzlichen Grundlage an diese Antragsunterlagen gestellt werden?
5. Welche Voraussetzungen müssen für den Wechsel der Förderung von Projektförderung auf institutionelle Förderung erfüllt werden und in welcher gesetzlichen Regelung ist das festgelegt?

B. Stellungnahme

I. Frage 1 (Geltungsdauer der Förderrichtlinie)

Die Richtlinie des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg für Zuwendungen an parteinahe Stiftungen² und kommunalpolitische Vereinigungen vom 11. Mai 2010³ (im Folgenden „RL partStift“) trat gemäß ihrer Nummer 6 am 31. Mai 2015 außer Kraft, da ihre Geltungsdauer zuvor nicht verlängert wurde. Die Bewilligungsbehörde (MIK) plant nicht, eine neue Richtlinie zu formulieren; man stützt sich vielmehr nun auf die ständige Verwaltungspraxis.⁴

² Die folgende Kurzdefinition des vom Bundesverfassungsgericht (Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, juris) in seinem Urteil zu parteinahen Stiftungen verwandten Begriffs der parteinahen Stiftung findet sich bei der Bundeszentrale für politische Bildung: „Die politischen, auch 'parteinah' genannten Stiftungen in Deutschland sind Institutionen der politischen Bildung. Obwohl sie ihre Bildungsarbeit – wie ihre gesamte Tätigkeit – an den politischen Grundwerten der ihnen nahestehenden Parteien ausrichten, gehören sie zu den sogenannten 'freien Trägern'. Darunter werden alle nicht-öffentlichen Träger zusammengefasst, die zwar oftmals weltanschaulich gebunden sind, aber, da sie keine staatlichen Institutionen sind, als 'frei' bezeichnet werden können. Für die politischen Stiftungen gilt, dass sie auch wirtschaftlich, organisatorisch und personell unabhängig von den Parteien sind, denen sie ideell nahestehen.“, einsehbar unter:

<https://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/politische-bildung/193401/politische-stiftungen?p=all>;
mit dem Begriff der parteinahen Stiftung setzt sich ausführlich auseinander *Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern. Zugleich eine Diskussion des Begriffes „parteinaher Stiftung, 2016 (zugl. Diss. Düsseldorf 2015).

³ ABI. Nr. 22, S. 898.

⁴ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.

Die Bewilligungsbehörde ist bei der Vergabe von Fördermitteln gegenüber den Antragstellern an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden.⁵ Deshalb wird vertreten, dass auf eine Förderrichtlinie nicht ohne weiteres verzichtet werden kann. Denn zumindest für Zuwendungsbereiche mit einem größeren potentiellen Interessentenkreis könnte es geboten sein, Förderrichtlinien zu formulieren, die zugleich auch öffentlich einsehbar sind, um auf diese Weise allen Interessenten gleiche Chancen einzuräumen.⁶ Für den hier betrachteten Zuwendungsbereich „parteinahe Stiftungen und kommunalpolitische Vereinigungen“ dürfte indes gelten, dass der Kreis der potentiellen Fördermittelempfänger klar abgrenzbar und zahlenmäßig klein ist. Daher dürfte es der Bewilligungsbehörde unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung für diesen Förderbereich eingeräumt sein, auf den Erlass einer Förderrichtlinie zu verzichten.

Darüber hinaus könnte man sich fragen, ob eine Zuwendungspraxis ohne konkretisierende Förderrichtlinie mit § 23 und § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁷ vereinbar ist. So äußerte sich der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinen Bemerkungen des Jahres 2013 kritisch zu Zuwendungen an parteinahe Stiftungen ohne zugrundeliegende Förderrichtlinie.⁸ Freilich trat in jenem Fall hinzu, dass seinerzeit weder im Haushaltsplan selbst noch an anderer Stelle Förderkriterien dokumentiert waren. Im HG 2017/2018 sind hingegen die grundlegenden Voraussetzungen in den Erläuterungen zum einschlägigen Haushaltstitel festgehalten. Anders als in einigen anderen Ländern ist in den einschlägigen VV zur LHO⁹ zudem nicht vorgeschrieben, dass Zuwendungen nur bewilligt werden sollen,

⁵ Siehe zum Zuwendungsverfahren allgemein das Gutachten des PBD vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 8 – 14.

⁶ *Krämer/Schmidt*, Zuwendungsrecht/Zuwendungspraxis, Abschnitt D I (Erg. Lfg. Sept. 2013), Rn. 20, sowie Abschn. F III, Rn. 137-140.

⁷ Landeshaushaltsordnung i. d. F. d. Bek. vom 21. April 1999 (GVBl. I S. 106), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 28).

⁸ Siehe Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2013 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung, Nr. 9, einsehbar unter: <http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bemerkungen2013.pdf>. [15. März 2017].

⁹ VV zu § 23 LHO – Zuwendungen –, VV zu § 44 Absatz 1 LHO – Zuwendungen an den außergemeindlichen Bereich –, Bekanntmachung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (VV-LHO), ABl. 2016, S. 870 (1013).

wenn das zuständige Ministerium eine Richtlinie erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegt.¹⁰

Zu Frage 1 lässt sich somit ergänzend festhalten, dass die Verlängerung der RL partStift oder die Schaffung einer Nachfolgerichtlinie keine zwingende Voraussetzung für die Fördermittelbewilligung ist.

II. Frage 2 (Rückforderung von Zuwendungen)

Zuwendungen werden in Brandenburg regelmäßig durch begünstigenden Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG¹¹) bewilligt, den so genannten Zuwendungsbescheid. Auch die Bewilligung von Zuwendungen an eine parteinahe Stiftung oder an eine kommunalpolitische Vereinigung erfolgt in ständiger Verwaltungspraxis im Wege eines Zuwendungsbescheides. Dies wird verwaltungsintern generell bereits durch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften zur LHO (Nr. 4.1 der VV zu § 44 LHO) vorgegeben, war aber auch durch die fachspezifische RL partStift bisher so vorgesehen.¹²

Will die Bewilligungsbehörde eine Zuwendung vom Empfänger zurückfordern, steht ihr hierfür als Ermächtigungsgrundlage § 49a Abs. 1 VwVfG zur Verfügung. Dieser Anspruch des Fördermittelgebers hat zur Voraussetzung, dass der zugrundeliegende Fördermittelbescheid von der Behörde aufgehoben wurde (das heißt, zurückgenommen oder widerrufen wurde) oder infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist.

Das Außerkrafttreten der RL partStift (bzw. die Nichtverlängerung ihrer Geltungsdauer) stellt indes weder eine auflösende Bedingung dar, noch ermöglicht das Außerkrafttreten der Bewilligungsbehörde, einen Fördermittelbescheid aufzuheben.

¹⁰ Vgl. hierzu z. B. Nr. 1.3 VV zu § 44 LHO Schleswig-Holstein, Erlass vom 19. Dez. 1974 (ABl. SH 1975, S. 1), zul. geänd. durch Erlass vom 13. Juli 2015 (ABl. SH S. 834), einsehbar unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/Downloads/HHRecht/VVDrittezu44LHO.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [17. März 2017].

¹¹ Das Verwaltungsverfahren wird in Brandenburg durch das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32), geregelt. Das VwVfGBbg verweist für die Verwaltungstätigkeit des Landes in § 1 auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – i. d. F. d. Bek. vom 23. Jan. 2003 [BGBl. I S. 102], zul. geänd. durch Art. 20 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 [BGBl. I S. 1679]). Im Folgenden werden nur die für anwendbar erklärten Bestimmungen des VwVfG genannt.

¹² Siehe Nr. 5 sowie Anlage 5 der RL partStift.

1. Kein Eintritt einer auflösenden Bedingung gem. §§ 49a Abs. 1 Satz 1, 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG

Die „auflösende Bedingung“ zählt zu den sog. Nebenbestimmungen, die dem Fördermittelbescheid als Verwaltungsakt gemäß § 36 Abs. 2 VwVfG beigegeben werden können. Nebenbestimmungen ergänzen oder beschränken die Hauptregelung des Verwaltungsaktes durch weitere Bestimmungen. Durch eine auflösende Bedingung gem. § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG wird der Wegfall der Rechtsfolgen eines Verwaltungsaktes von einem ungewissen Ereignis abhängig gemacht. Damit eine auflösende Bedingung zum Regelungsgegenstand eines Fördermittelbescheides wird, muss sie als Nebenbestimmung ausdrücklich in den Bescheid aufgenommen worden sein. Die Fortexistenz der RL partStift ist jedoch in den Fördermittelbescheiden nicht zur Bedingung gemacht worden.¹³ Das wäre auch fernliegend, denn Rechtsgrundlage für die Bewilligung der Fördermittel ist der Bewilligungsbescheid, nicht hingegen die seinerzeit nur die Behörde intern verpflichtende RL partStift.

2. Keine Verpflichtung zur Aufhebung des Fördermittelbescheides wegen Auslaufens der Förderrichtlinie

Die Behörde muss die Fördermittel auch dann zurückfordern, wenn sie den Fördermittelbescheid entweder zurückgenommen (§ 48 VwVfG) oder widerrufen hat (§ 49 VwVfG). Der typische Fall der Aufhebung eines Fördermittelbescheides ist der Widerruf wegen Zweckverfehlung gem. § 49 Abs. 3 VwVfG. Das Außerkrafttreten der zugrundeliegenden Fördermittelrichtlinie ruft jedoch keine Verfehlung des Zuwendungszweckes hervor (hier: Förderung der politischen Bildung).

Der Zuwendungszweck der zugewendeten Fördermittel wird gegenüber dem Zuwendungsempfänger ausschließlich im Zuwendungsbescheid festgelegt. Aussagen einer fachspezifischen Richtlinie zum Zuwendungszweck werden für den Zuwendungsempfänger nur dann und insoweit verbindlich, als sie in den Bescheid aufgenommen worden sind.¹⁴ Sind Textaussagen der Richtlinie in den Zuwendungsbescheid übernommen wor-

¹³ Vgl. hierzu Anlage 5 (Muster-Zuwendungsbescheid) der RL partStift.

¹⁴ Siehe hierzu auch das Gutachten des PBD vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 11; es ist auch möglich ist, auf den Text/einen Teil des Textes der Richtlinie zu verweisen, wenn der Fördermittelempfänger den Inhalt des Bescheides einschließlich der Nebenbestimmungen durch Lesen des Bescheides und der beigefügten Richtlinie zur Kenntnis nehmen kann (Verständlichkeit des Bescheides aus sich heraus), siehe dazu OVG LSA, Beschl. v. 20. Jan. 2011, Az. 1 L 77/10, juris, Rn. 5.

den, kommt es nicht mehr darauf an, ob die ihrem Rechtscharakter nach nur die Behörde intern bindende Richtlinie außer Kraft getreten ist.

III. Frage 3 (Grundlagen der Zuwendungen an parteinahe Stiftungen)

Derzeit existiert weder auf Bundes- noch auf Landesebene eine materiell-gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen. Die Tätigkeit der Stiftungen fällt insbesondere nicht in den Anwendungsbereich von Art. 21 Abs. 1 GG (Parteien). Denn diese Organisationen sind trotz der oft verwendeten Bezeichnung als „parteinahe Stiftungen“ keine Parteien im Sinne des Art. 21 GG.

Die staatliche Finanzierung der parteinahen Stiftungen wird aktuell nach den allgemeinen Prinzipien der Fördermittelvergabe (Zuwendung) abgewickelt.¹⁵ Dies bedeutet, dass das aktuelle Haushaltsgesetz des Bundes oder des Landes als jeweils formelles Gesetz in einem entsprechenden Titel Mittel in bestimmter Höhe ausweisen, die für die Förderung dieser Institutionen zur Verfügung stehen.

In einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1986 (im Folgenden „Stiftungsurteil“) hat das Bundesverfassungsgericht es gebilligt, den parteinahen Stiftungen sog. „Globalzuschüsse“ als Zuwendungen aus dem Haushalt nach den Grundsätzen des Zuwendungsrechts zuzuweisen, sofern die Stiftung die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren und dem auch bei der Besetzung ihrer Führungsgremien hinreichend Rechnung tragen. Implizit hat das Bundesverfassungsgericht damit zum Ausdruck gebracht, dass die Förderung der parteinahen Stiftungen nicht im Wege eines materiellen Gesetzes geregelt

¹⁵ Siehe zu den rechtlichen Grundlagen der Fördermittelbewilligung das Gutachten des PBD vom 31. Jan. 2017 (Bearb. *Platter*), Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, S. 8 -14 ff.

werden muss.¹⁶ Diese Rechtsprechung wird in der Literatur verschiedentlich kritisiert.¹⁷ Eine Änderung der Rechtsprechung zeichnet sich jedoch nicht ab.¹⁸

In Brandenburg werden den parteinahen Stiftungen aktuell auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2017/2018 (Einzelplan 20, Titel 684 10) Zuwendungen¹⁹ gewährt. Zu diesem Titel sind im Haushaltsgesetz verbindliche Erläuterungen formuliert, die den Verwendungszweck bestimmen, die Fördervoraussetzungen und den Verteilungsschlüssel festlegen und Nachweisobliegenheiten, die sich aus dem im „Stiftungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts formulierten Anforderungen an eine staatliche Förderung ableiten, definieren. Mit der Feststellung des Haushaltsgesetzes durch das Parlament wurde der Titel dem zuständigen Ressort (hier: Ministerium des Innern und für Kommunales – MIK) zur Bewirtschaftung, d. h. zur Gewährung von Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen und

¹⁶ BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83 – *parteinahe Stiftungen*, juris, Rn. 163; siehe auch BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 2015, Az. 2 BvE 4/22 – *Haushaltsmittel für Bundestagsfraktionen*, juris, Rn. 66.

¹⁷ Siehe hierzu beispielsweise *Meertens/Wolf*, Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen, ZRP 1996, S. 440 ff. mit einem Entwurf einer gesetzlichen Regelung für die öffentliche Finanzierung politischer Stiftungen; *Klaassen* (Fn. 2), S. 294 und *v. Arnim*, Gesetzesbegründung und Gesetzesvorbehalt bei der Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern, DÖV 2016, S. 368 (372).

¹⁸ Siehe hierzu ThürOVG, Urt. vom 26. Nov. 2008, Az. 3 KO 363/08, juris, Rn. 24; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64.15, juris, Rn. 3

¹⁹ In formaler Hinsicht ist hierzu anzumerken, dass der für die Förderung einschlägige Einzelplan 20 nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden ist. Verkündet wurde gem. § 1 Satz 2 LHO vielmehr nur das Haushaltsgesetz zusammen mit der Anlage „Gesamtplan“ (siehe oben Fn. 1). Die Einzelpläne sind ausschließlich auf der Seite des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg einsehbar (<http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.453204.de>). § 1 Satz 2 LHO stützt sich auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1966 (Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65, juris, Rn. 126). Das Gericht rechtfertigte die eingeschränkte Verkündung damit, dass die Verkündung aller Kapitel des Haushaltsplanes einschließlich ihrer Titel zu einer übermäßigen Belastung des Verkündungsblattes führen würde und daher mit Art. 82 Abs. 1 GG vereinbar sei (siehe dazu auch *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung – Kommentar, 48 AL Jan. 2015, § 1 Anm. 7). Freilich sind für Brandenburg mit der Einführung der elektronischen Verkündung die rechtlichen und technischen Voraussetzungen andere geworden (Art. 81 Abs. 4 LV i. d. F. des Gesetzes vom 7. Juli 2009 [GVBl. I S. 191] i. V. m. dem Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg [Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz – BbgAusf-VerkG], vom 18. Dez. 2009, GVBl. I, S. 390). Zur bestehenden technischen Möglichkeit einer elektronischen Verkündung auch der Einzelpläne siehe die elektronische Verkündung des Gesetzes Nr. 1880 über die Feststellung des Haushaltsplanes des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz – HG –2016/2017) vom 2. Dez. 2015, Amtsblatt des Saarlandes 2015 Nr. 37, einsehbar auf dem Verkündungsportal des Saarlandes: <http://www.amtsblatt.saarland.de/jportal/portal/t/hrr/page/bsverkslprod.psml?doc.hl=1&doc.id=VB-SL-ABII2015965-G&documentnumber=27&numberofresults=100&doctyp=Verkuendungsblatt%3Asl-abl-i-ges&showdoccase=1&frompsml=group/HomepageUser/html/fpverksl.psml&action=portlets.jw.CopySessionState&source=fpverksl.psml&doc.part=D¶mfromHL=true#focuspoint>. Es stellt sich daher die Frage, ob die bisherige einfachgesetzlich gestattete eingeschränkte Verkündung des Haushaltsplans einer Neuausrichtung bedarf.

kommunalpolitischen Vereinigungen zugewiesen. Die Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen werden auf der Grundlage von § 23 und § 44 der LHO vergeben, wobei das Verfahren und die Voraussetzungen einer Bewilligung behördenintern durch die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (VV-LHO) konkretisiert werden. Bis 2015 trat noch die RL partStift als fachspezifische Richtlinie hinzu, die jedoch, wie eingangs zu Frage 1 schon dargelegt, mittlerweile außer Kraft getreten ist. Derzeit werden die Fördermittelempfänger und Antragsteller mithilfe von Checklisten, in Beratungsgesprächen und in sog. Jahresgesprächen über die ständige Verwaltungspraxis informiert.²⁰ Wie schon oben zu Frage 1 ausgeführt, wird die konkrete Zuwendung gegenüber dem Antragsteller in Brandenburg in der Handlungsform des begünstigenden Verwaltungsaktes (§ 35 VwVfG) bewilligt – des so genannten Zuwendungsbescheids.

IV. Frage 4 (Antragsverfahren, insbesondere Nachweise)

Da es sich bei den Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen um Leistungen handelt, auf die kein rechtlicher Anspruch besteht, wird die Bewilligungsbehörde nur auf Antrag tätig. Sie kann für das Antragsverfahren Anforderungen und Bedingungen aufstellen.

Die Anforderungen an das Antragsverfahren sind allgemein für das gesamte Zuwendungswesen in Nr. 3 ff. der VV zu § 44 LHO näher beschrieben. Danach müssen Anträge auf Gewährung von Zuwendungen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.²¹

Gemäß Nr. 3.3 der VV zu § 44 LHO sind dem Antrag insbesondere folgende Unterlagen beizufügen:

- bei einer Projektförderung ein Finanzierungsplan und eine Erklärung, dass mit dem Vorhaben noch nicht begonnen worden ist (Nr. 3.3.1 VV zur § 44 LHO),

²⁰ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.

²¹ Zum Recht der Bewilligungsbehörde, auf der Grundlage einer Richtlinie Ablauf und Gestalt des Antragsverfahrens durch Formularvordrucke zu gestalten siehe z. B. VG Köln, Gerichtsbescheid vom 10. Feb. 2016, Az. 16 K 5268/14, juris, Rn. 27 ff.

- bei institutioneller Förderung ein Haushalts- und Wirtschaftsplan (einschließlich eines Organisations- und Stellenplans sowie ggf. einer Überleitungsrechnung (siehe hierzu Nr. 3.4.2 zu § 23 LHO),
- eine Erklärung über die Berechtigung zum Vorsteuerabzug nach § 15 Umsatzsteuergesetz gem. Nr. 3.3.3 der VV zu § 44 LHO,
- (nur) bei Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung an Betriebe und Unternehmen: eine dem Subventionsmissbrauch vorbeugende Erklärung (Nr. 3.6.2 zu § 44 LHO); (für die Förderung der parteinahen Stiftungen nicht einschlägig).²²

Auf Verlangen der Bewilligungsbehörde sind die Angaben zudem durch geeignete Unterlagen zu belegen, siehe Nr. 3.2 VV zu § 44 LHO (wie z. B. Verträge, Belege, Gutachten, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Ausschreibungsergebnisse, Bilanzen und Vermögensübersichten). Anzumerken ist, dass die Bewilligungsbehörde in diesem Punkte wie auch im Übrigen bei ihrer Verwaltungstätigkeit an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und speziell bei der Vergabe von Fördermitteln an den Gleichbehandlungsgrundsatz im Verhältnis der Antragsteller untereinander gebunden ist. Sie muss daher sachgerecht vorgehen und gegenüber allen Antragstellern denselben Maßstab der Tiefe bei der Entscheidung darüber anwenden, welche Unterlagen zum Nachweis der Förderungsfähigkeit vom Antragsteller noch beizubringen sind.²³

Welche Angaben und Unterlagen konkret von der Bewilligungsbehörde verlangt werden können, hängt im Weiteren jeweils von den förderspezifischen Umständen ab, hier also von den Besonderheiten der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen.

Schon aus der RL partStift ging hervor, dass die Zuschüsse für Fachtagungen, Konferenzen und Seminare für die politische Bildungsarbeit sowie die Beratung von Mandatsträgern zur Verfügung gestellt werden.

²² Vgl. hierzu für das Zuwendungsverfahren nach Bundeshaushaltsordnung *Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung* (Hrsg.), Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbe- reich, 2. Aufl. 2016, S. 80 f.

²³ Vgl. zur Frage der willkürlichen Behandlung, soweit einigen Antragstellern die Gelegenheit zur Nach- besserung unvollständig oder unrichtig ausgefüllter Formblätter gegeben wird, anderen hingegen nicht, VG Frankfurt, Urt. vom 11. Nov. 2011, Az. 1 K 1934/11 F, juris, LS 3.

Die RL partStift sah gemäß der einheitlich sowohl für die Projektförderung als auch für die Basisförderung geltenden Zuwendungsvoraussetzungen unter ihrer Nummer 2 vor, dass die geförderten Institutionen ausreichend dokumentieren, wie sie den Zuwendungszweck erreichen. Sie mussten zudem Nachweise über ihre ordnungsgemäße Geschäftsführung beibringen. Darüber hinaus musste auch nachgewiesen werden, dass die im Stiftungsurteil aufgestellten Bedingungen einer staatlichen Förderung eingehalten werden. In diesem Zusammenhang musste der Antragsteller alle erforderlichen Angaben über die parteipolitische Tätigkeit der Geschäftsführer, leitenden Angestellten, Vorstands- und Gremienmitglieder erbringen.²⁴

Die derzeitige Verwaltungspraxis der Fördermittelvergabe folgt diesen Maßgaben weiterhin.²⁵ Von besonderer Bedeutung für eine Projektförderung ist daher auch nach wie vor, dass der Antragsteller darlegt, wie er den Förderzweck „politische Bildung“ anstrebt, d. h. welche Veranstaltungen er für den Bewilligungszeitraum plant und wie er vorgehen will.²⁶

Seit dem Auslaufen der RL partStift informiert die Bewilligungsbehörde die Antragsteller über die geübte Verwaltungspraxis der Fördermittelvergabe in Form von Beratungsgesprächen, Unterstützung bei der Antragstellung, Hilfestellungen beispielsweise in Form von Checklisten und in Form eines Jahresgesprächs mit allen Fördermittelempfängern,²⁷ um die Gleichbehandlung der Fördermittelempfänger sicherzustellen.

V. Frage 5 (Wechsel von der Projekt- auf die Basisförderung)

Wie schon zu Frage 3 ausgeführt, beruht die Zuwendung von Fördermitteln an die parteinahen Stiftungen nicht auf einer speziellen gesetzlichen Grundlage, sondern auf den allgemeinen haushaltsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des Zuwendungsrechts. Bereits die RL partStift legte zugrunde, dass nur „in den ersten Jahren“ einer Neu- oder Wieder-Förderung die Förderung als Projektförderung (siehe Nr. 2.1 zu § 23 LHO) erfolgen sollte, während die „langjährigen“ Zuwendungsempfänger eine „Basisförderung

²⁴ Siehe dazu auch *Klaassen* (Fn. 2), S. 91.

²⁵ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.

²⁶ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.

²⁷ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.

durch Zuwendung eines Festbetrages“ erhalten konnten (dies entspricht einer sog. institutionellen Förderung im Sinne von Nr. 2.2 zu § 23 LHO). Die Zuwendungsvoraussetzungen waren für beide Formen der Förderung dieselben. Mithin erfolgte bereits auf der Grundlage der RL partStift auch die Berechnung der Höhe der Zuwendung bei der Basis- und der Projektförderung nach denselben Kriterien.²⁸ Da die Richtlinie mittlerweile außer Kraft getreten ist, ist nunmehr die ständige Verwaltungspraxis gegenüber den Fördermittelempfängern maßgeblich. Hiernach erfolgt der Wechsel von der Projekt- zur Basisförderung (institutionellen Förderung) auf der Grundlage der derzeitigen Verwaltungspraxis nach zwei Jahren.²⁹

VI. Zusammenfassende Schlussbemerkung

Das Land Brandenburg vergibt derzeit Fördermittel an die parteinahen Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen auf der Grundlage des geltenden Haushaltsgesetzes und die dort eingestellten Mittel nach den Maßgaben des Zuwendungsrechts gemäß § 23 und § 44 LHO. Eine spezielle gesetzliche Grundlage für diese Art von Zuwendungen gibt es nicht.

Derzeit existiert hierfür keine fachspezifische Förderrichtlinie. Eine von Mai 2010 datierende Förderrichtlinie lief 2015 aus. Der Erlass einer Nachfolge-Richtlinie ist nicht vorgesehen. Für die bereits durch Zuwendungsbescheid gewährten Fördermittel hat dies keine rechtlichen Auswirkungen.

²⁸ Siehe zu dieser Feststellung OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64.15, juris, Rn. 5.

²⁹ Telefonische Auskunft des zuständigen Fachreferats beim Ministerium des Innern und für Kommunales vom 15. März 2017.